

**” IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA”
(Studi Kasus Di Sentra PKL Viaduk Gubeng Kota Surabaya).**

SKRIPSI

**Diajukan untuk memenuhi sebagai persyaratan memperoleh Gelar Sarjana
pada FISIP UPN “Veteran” Jawa Timur**



Oleh :

**NAVY BAGUS
NPM : 0741010008**

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL “VETERAN” JAWA TIMUR
2013**

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA

(Studi Kasus Di Sentra PKL Viaduk Gubeng Kota Surabaya)

Oleh :

NAVY BAGUS

NPM. 0741010008

**Telah Dipertahankan Dihadapan Dan Diterima Oleh Tim Penguji Skripsi
Program Studi Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik
Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur**

Pada Tanggal : Juni 2013

PEMBIMBING

TIM PENGUJI

1.

Drs. Pudjo Adi, MSi
NIP. 095105101973031001

Drs. Pudjo Adi, MSi
NIP. 095105101973031001

2.

Dr. Lukman Arif, MSi
NIP. 196411021994031001

3.

Dra. Sri Wibawani, MSi
NIP. 196704061994032001

Mengetahui,

**Dekan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik
Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur**

Dra. Ec. Hj. Suparwati, MSi
NIP. 195507181983022001

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA
(Studi Kasus Di Sentra PKL Viaduk Gubeng Kota Surabaya)

Nama Mahasiswa : NAVY BAGUS
NPM : 0741010008
Jurusan : Ilmu Administrasi Negara
Fakultas : Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik

Menyatakan bahwa Skripsi ini telah direvisi dan disahkan
Pada Tanggal Juni 2013

Mengetahui / Menyetujui

Dosen Penguji I

Dosen Penguji II

Dosen Penguji III

Drs. Pudjo Adi, MSi
NIP. 095105101973031001

Dr. Lukman Arif, MSi
NIP. 196411021994031001

Dra. Sri Wibawani, MSi
NIP. 196704061994032001

KATA PENGANTAR

Puji syukur atas kehadiran Allah SWT karena dengan Rahmat dan Hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi dengan judul **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA (Studi Kasus Di Sentra PKL Viaduk Gubeng Kota Surabaya)**. Dengan tersusunnya ini penulis mengucapkan banyak terima kasih yang sebesar-besarnya pada Bapak Drs. Pudjo Adi, M.Si selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, disamping itu penulis juga tak lupa mengucapkan terima kasih kepada :

1. Ibu Dra. Ec. Hj. Suparwati, MSi selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
2. Bapak DR. Lukman Arif, M.Si selaku Ketua Progam Studi Ilmu Administrasi Negara.
3. Ibu Dra. Susi Hardjati, M.Si selaku Sekretaris Progam Studi Ilmu Administrasi Negara.
4. Bapak dan ibu dosen yang telah memberi bekal dalam proses belajar mengajar di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.
5. Kedua Orang Tuaku yang selalu mendukung dan mensupport dalam penyusunan skripsi ini dan selalu memberi semangat untuk menyelesaikan kuliahku, spesial to my mom.. “I love you mom, u are my everything”.

6. Untuk sahabat – sahabatku (GMC 2007 yang selalu support aku mengerjakan skripsi ini).
7. MK coffe serta rekan – rekan BQT Grand City Surabaya sebagai tempat dan rekan melepas penat.
8. Spesial untuk Shanaz Ayesha yang setia memberi semangat dalam penulisan skripsi ini.

Demikian penyusunan skripsi ini semoga dapat bermanfaat bagi rekan-rekan semua. Penulis sadar akan banyaknya kekurangan dalam penyusunan skripsi ini maka penulis mengharap saran dan kritik.

Surabaya , april 2013

Penulis

ABSTRAKSI

NAVY BAGUS PERMANA, IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENETAAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI SENTRA PKL VIADUK GUBENG KOTA SURABAYA. SKRIPSI 2013.

Penelitian ini didasarkan fenomena yang terjadi di sentra PKL viaduk gubeng kota Surabaya yaitu mengenai implementasi penataan pedagang kaki lima yang meliputi waktu berdagang, jumlah pedagang, alat peraga, dan jenis barang dagangan.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisa dan menginterpretasikan tentang pengaturan waktu berdagang, pengaturan jumlah pedagang, pengaturan alat peraga, dan jenis barang dagangan dalam implementasi penataan PKL di sentra PKL viaduk gubeng kota Surabaya.

Teknik pengolahan data yang dilakukan dengan cara observasi, wawancara, dan dokumen foto pada sentra PKL viaduk gubeng kota Surabaya dan Dinas Koperasi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah Pemerintah Kota Surabaya.

Metode pada penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan satu variabel yaitu implementasi kebijakan penataan pedagang kaki lima (studi Kasus Di Sentra PKL Viaduk Gubeng Kota Surabaya). Fokus penelitiannya meliputi : 1. Pengaturan jumlah pedagang, 2. Pengaturan waktu berdagang, 3. Pengaturan alat peraga, 4. Pengaturan jenis barang dagangan.

Hasil penelitian menyatakan : 1. Pengaturan jumlah pedagang sebanyak 33 pedagang yang berdagang di kawasan ini; 2. Pengaturan waktu berdagang yang bebas selama 24 jam di kawasan PKL ini; 3. Pengaturan alat peraga berupa tenda prisma yang seragam guna sarana berdagang; 4. Pengaturan jenis barang dagangan secara umum adalah makanan minuman serta beberapa kios yang menjual makanan ringan dan rokok.

Dari data yang di dapat serta dianalisis dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut : 1. Pengaturan jumlah pedagang belum terimplementasi karna masih adanya stand yang kosong dari jumlah stand maksimal; 2. Pengaturan waktu berdagang yang bebas selama 24 jam sudah terimplementasi yang dengan baik; 3. Pengaturan alat peraga dilihat dari keseragaman tenda dalam berdagang tapi untuk gerobak masih belum seragam; 4. Pengaturan jenis barang dagangan secara umum belum terimplementasi karna belum bias dilakukann pengelompokan jenis barang dagangan.

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|---|---------|
| KATA PENGANTAR | i |
| DAFTAR ISI | iii |
| DAFTAR GAMBAR | vii |
| DAFTAR TABEL..... | viii |
| BAB I. Pendahuluan | 1 |
| 1.1 Latar Belakang | 1 |
| 1.2 Perumusan Masalah | 6 |
| 1.3 Tujuan Penelitian | 6 |
| 1.4 Kegunaan penelitian..... | 7 |
| BAB II. Kajian Pustaka | 8 |
| 2.1 Penelitian Terdahulu | 8 |
| 2.2 Landasan Teori | 10 |
| 2.2.1 Pengertian PKL | 10 |
| 2.2.2 Pengertian Kebijakan Publik..... | 11 |
| 2.2.3 Langkah-langkah kebijakan publik..... | 13 |
| 2.2.4 Aktor kebijakan publik..... | 14 |
| 2.2.4.1 Sifat kebijakan publik | 15 |
| 2.2.4.2 Manfaat kebijakan publik..... | 16 |
| 2.2.5 Tujuan kebijakan | 17 |
| 2.2.6 Evaluasi kebijakan..... | 18 |

| | |
|--|-----------|
| 2.2.7 Pengertian implementasi kebijakan..... | 19 |
| 2.2.7.1 Model–model implementasi kebijakan..... | 21 |
| 2.2.7.2 Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Kebijakan..... | 22 |
| 2.2.7.3 Keberhasilan implementasi kebijakan..... | 24 |
| 2.2.8 Penataan PKL..... | 24 |
| 2.2.9 Sektor informal | 28 |
| 2.2.10 Peraturan daerah nomor 17 tahun 2003 tentang penataan Dan pemberdayaan PKL di kota Surabaya..... | 29 |
| 2.2.11 Kebersihan lingkungan | 34 |
| 2.3 Kerangka Berpikir..... | 36 |
| BAB III Metode Penelitian | 37 |
| 3.1 Jenis Penelitian..... | 37 |
| 3.2 Fokus Penelitian | 38 |
| 3.3 Lokasi Penelitian..... | 40 |
| 3.4 Sumber Data | 40 |
| 3.5 Teknik Pengumpulan Data | 41 |
| 3.6 Analisis Data | 43 |
| 3.7 Keabsahan Data | 46 |
| BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN | |
| 4.1. Gambaran umum objek penelitian | 48 |
| 4.1.1. Deskripsi Dinas Koperasi Dan Usaha Mikro Kecil | |

| | |
|---|----|
| dan Menengah Kota Surabaya | 48 |
| 4.1.1.1. Sejarah Dinas Koperasi Dan Usaha Mikro Kecil Dan Menengah Kota Surabaya..... | 48 |
| 4.1.1.2. Visi dan Misi Dinas Koperasi dan Usaha Mikro dan Menengah Pemerintah Kota Surabaya..... | 49 |
| 4.1.1.3. Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Koperasi dan Usaha Mikro dan Menengah Pemerintah Kota Surabaya..... | 50 |
| 4.1.1.4. Struktur Organisasi Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah Pemerintah Kota Surabaya..... | 51 |
| 4.1.1.5. Tugas Pokok dan Fungsi Pegawai Dinas Koperasi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah Pemerintah Kota Surabaya | 53 |
| 4.1.1.6. Tujuan, Sasaran dan Strategi Dinas Koperasi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Pemerintah Kota Surabaya..... | 67 |
| 4.1.1.7. Sarana dan Prasarana Dinas Koperasi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah Pemerintah Kota Surabaya..... | 70 |
| 4.1.2. Gambaran Umum PKL Viaduk Gubeng | 71 |
| 4. 2. Hasil Penelitian | |
| 4.2.1. Implementasi Kebijakan Penataan Perdagangan Kaki Lima Kawasan Gubeng Surabaya | 74 |
| 1. Jumlah pedagang | 75 |
| 2. Jenis barang dagangan | 78 |
| 3. Alat peraga | 80 |
| 4. Waktu berdagang | 82 |

4.3 Pembahasan

4.3.1. Implementasi Kebijakan Penataan Pedagang kaki Lima Kawasan

| | |
|--------------------------------|----|
| Viaduk Gubeng Surabaya. | 84 |
| 1. Jumlah pedagang | 85 |
| 2. Jenis barang dagangan | 86 |
| 3. Alat peraga | 86 |
| 4. Waktu berdagang | 87 |

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

| | |
|--|----|
| 5.1 Kesimpulan | 88 |
| 1. Implementasi Pengaturan Jumlah Perdagangan | 88 |
| 2. Implementasi Pengaturan Jenis Barang Dagangan | 88 |
| 3. Implementasi Pengaturan Alat Peraga | 89 |
| 4. Implementasi Pengaturan Waktu Berdagang | 89 |
| 5.2. Saran | 89 |

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR GAMBAR

| | |
|--|----|
| Gambar 1 | |
| Kerangka Berpikir | 36 |
| Gambar 2 | |
| Komponen – Komponen Analisis Data | 46 |
| Gambar 3 | |
| Struktur Organisasi Dinas Koperasi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah Pemerintah Kota Surabaya..... | 52 |
| Gambar 4 | |
| Struktur Organisasi Paguyuban Sentra PKL Viaduk Gubeng | 72 |

DAFTAR TABEL

| | |
|---|----|
| Tabel 4.1 | |
| Komposisi Pegawai Berdasarkan Pangkat / Golongan | 64 |
| Tabel 4.2 | |
| Komposisi Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan | 65 |
| Tabel 4.3 | |
| Komposisi Pegawai Berdasarkan Jenis Kelamin | 65 |
| Tabel 4.4 | |
| Komposisi Pegawai Berdasarkan Umur | 66 |
| Tabel 4.5 | |
| Sarana dan Prasarana | 70 |
| Tabel 4.6 | |
| Komposisi PKL Viaduk Gubeng Surabaya Berdasarkan Jenis Kelamin..... | 77 |
| Tabel 4.7 | |
| Karakteristik Jumlah PKL Menurut Jenis Dagangan..... | 80 |

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Negara-negara berkembang saat ini sedang melaksanakan pembangunan dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat, demikian juga Negara Indonesia dimana dalam melaksanakan pembangunan tersebut mempunyai tujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat serta meletakkan landasan yang kuat bagi pembangunan berikutnya.

Sebagai kota yang tengah bergulir menjadi mega urban, sudah barang tentu perkembangan kota besar seperti Surabaya tidak bisa dibiarkan tumbuh liar, semrawut dan tidak terciptanya ketertiban sosial. Di kota-kota besar, ketidaktertiban tercipta dari berbagai macam hal. Diantaranya perkembangan kota secara pesat yang tidak disertai dengan pertumbuhan kesempatan kerja yang memadai. Hal tersebut mengakibatkan kota-kota besar menghadapi berbagai macam problema sosial yang sangat pelik. Hal ini menjadi ciri umum kebanyakan perkotaan di negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Pada suatu masyarakat dimana pertumbuhan ekonomi negara menganut rezim ekonomi kapitalis, maka yang terjadi adalah kontraksi antara pasar tenaga kerja dan pertumbuhan pencari kerja. Bila hal tersebut yang terjadi, maka rakyat kecil berusaha mencari cara lain untuk bisa mempertahankan hidupnya. Seperti keadaan para pedagang kaki lima yang merupakan suatu kegiatan perekonomian rakyat

kecil. Akibat dari kondisi tersebut, akhir-akhir ini banyak sekali dilakukan penataan terhadap PKL di beberapa wilayah di Surabaya. Pemerintah Kota Surabaya saat ini sedang gencar-gencarnya menggulirkan program pembersihan kawasan atau jalan dari unsur pedagang kaki lima.

Kehadiran Pedagang Kaki Lima (PKL) di kota-kota besar merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari perkembangan kota. Kehadiran PKL di kota mempunyai peranan dalam memberikan penghasilan yang relative cukup bagi penduduk “marginal” maupun sebagai produsen barang-barang dan jasa yang diperlukan masyarakat kelas bawah.

Namun, dibalik peranan dan fungsinya yang menopang perekonomian rakyat bawah tersebut, kehadiran sektor informal PKL di kota-kota besar diidentifikasi telah memunculkan berbagai permasalahan. Permasalahan-permasalahan yang muncul dengan hadirnya PKL di kota besar yaitu perubahan sosial, ekonomi dan lingkungan perkotaan.

Firdausy dalam Alisjabana (2004:218) mengatakan, permasalahan sosial ekonomi yang ditimbulkan dengan adanya sektor informal PKL ini antara lain meningkatnya biaya penyediaan fasilitas-fasilitas umum perkotaan, mendorong lajunya arus urbanisasi dari desa ke kota, menjamurnya pemukiman kumuh dan tingkat kriminalitas kota. Sedangkan lingkungan perkotaan yang ditimbulkan antara lain adalah kebersihan dan keindahan kota, kelancaran lalu lintas serta penyediaan lahan untuk lokasi usaha.

Hal yang sama juga disampaikan Kadir dan Biantoro dalam Alisjabana (2004:218), Pedagang Kaki Lima selain pertumbuhan dan perkembangannya tidak

teratur, tampak liar, tampak kumuh, melebar dan ada yang menggunakan fasilitas umum sebagai tempat berdagang (misalnya trotoar jalan). Kehadiran PKL juga menyebabkan pengguna jalan tidak lagi merasakan kenyamanan saat berjalan karena banyak PKL yang sama sekali tidak menyisakan trotoar untuk pejalan kaki, bahkan tidak jarang pejalan kaki terganggu dengan tali-tali tenda yang diikatkan pada pembatas trotoar.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa kehadiran PKL di perkotaan selain mempunyai manfaat juga menimbulkan permasalahan-permasalahan yang mengganggu ketertiban, kebersihan, dan kenyamanan kota. Oleh sebab itu, sudah sewajarnya bila permasalahan yang ditimbulkan oleh PKL ditangani bersama dengan cara melakukan penertiban tanpa “membunuh” sektor informal itu sendiri.

Pemerintah Kota Surabaya selama beberapa tahun terakhir telah memberikan perhatian ekstra terhadap masalah PKL dengan menggelar operasi penataan. Bahkan penataan yang dilakukan secara besar-besaran tersebut terkadang juga tidak dapat memberikan efek jera bagi pedagang kaki lima dan mereka kerap kali bermain petak umpet dengan petugas pasca penataan.

Di Surabaya sendiri terdapat 7 (tujuh) kawasan PKL yang telah tersentuh program penataan oleh Pemerintah Kota Surabaya, yaitu Lapangan Karah, Taman Bungkul, Dharmawangsa, Urip Sumoharjo, Gunungsari, Kampung Buku, viaduk gubeng dan Ampel. Salah satu kawasan PKL tersebut yaitu, PKL kawasan viaduk gubeng yang disebut Sentra PKL viaduk gubeng. PKL yang mendiami kawasan tersebut merupakan sentra PKL yang telah dilakukan penataan dengan menempati sebuah tempat yang telah disediakan. PKL tersebut merupakan pedagang yang

berjualan makanan dan minuman. Selain di kawasan viaduk gubeng, penataan PKL juga dilakukan di daerah jalan Semarang dengan mengubah lahan tersebut menjadi kampung buku yang menjual berbagai macam jenis buku serta daerah Taman Bungkul dengan mengubahnya menjadi food court yang menjual makanan dan minuman. Di ketiga tempat tersebut saat ini telah berdiri tenda atau rombongan hasil dari penataan. Di Pemerintah Kota Surabaya sendiri, masalah PKL telah diatur dengan mengeluarkan Perda kota Surabaya No. 17 Tahun 2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL.

Apabila bisa dilakukan penataan dan pemberdayaan, maka besar sekali potensi yang dimiliki oleh PKL tersebut. Sebab dengan memilih menjadi PKL, mereka sudah bisa menciptakan lapangan kerja sendiri, yang otomatis juga mengurangi pengangguran yang menjadi beban pemerintah selama ini. Selain itu pedagang kaki lima memberikan kontribusi yang besar dalam aktivitas ekonomi dan kesejahteraan masyarakat terutama golongan ekonomi lemah.

Hal senada juga diutarakan oleh Kadir dan Biantoro dalam Alisjabana (2003:123), bahwa sektor informal atau PKL kini diperhitungkan sebagai salah satu alternatif bagi upaya pemecahan masalah ketenagakerjaan. Dalam perda kota Surabaya No. 17 Tahun 2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL tersebut pada pasal 3, menjelaskan bahwa :

Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk berwenang :

- a. menetapkan dan mengatur waktu kegiatan usaha PKL;
- b. menetapkan dan mengatur jumlah PKL pada setiap lokasi PKL;
- c. menetapkan jenis barang yang diperdagangkan;

d. mengatur alat peraga PKL;

Pedagang Kaki Lima yang saat ini berada di Sentra PKL viaduk gubeng telah mendapatkan perhatian dari instansi terkait dengan dilakukannya penataan. Menurut Kepala Dinas Koperasi Usaha Mikro Kecil dan Menengah Kota Surabaya Hadi Mulyono mengungkapkan “Sentra PKL viadukgubeng merupakan salah satu kawasan penataan PKL di Surabaya selain Lapangan Karah, Taman Bungkul, Urip Sumoharjo, Gunungsari, Kampung Buku dan Ampel.”

Pelaksanaan penataan pedagang kaki lima di jalan gubeng pojok meliputi jumlah PKL, jenis barang yang diperdagangkan serta alat peraga yang dipergunakan PKL. Sedangkan menurut keterangan dari Bapak Muhammad Jubri Ketua Paguyuban Sentra PKL viaduk gubeng keberadaan mereka saat ini berjumlah kurang lebih 30 PKL yang berjualan berbagai macam makanan di fasilitas umum kawasan viaduk gubeng dengan waktu berdagang yang tidak ditentukan.

Berangkat dari fenomena tersebut di atas, maka mendorong penulis untuk meneliti mengenai implementasi penataan PKL kota Surabaya dengan mengambil salah satu dari fenomena ke tujuh lokasi di atas karena terbatasnya waktu dan biaya. Maka penulis mengambil judul **“Implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Sentra PKL Viaduk Gubeng Kota Surabaya”**.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan diatas, maka peneliti ingin mengetahui tentang penataan Pedagang Kaki Lima di kawasan tersebut yaitu :

Bagaimanakah Implementasi Penataan PKL di Kota Surabaya di Sentra PKL viaduk gubeng Surabaya.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini untuk menganalisa implementasi tentang perda kota Surabaya no 17 pasal 3 tahun 3003 tentang pengaturan jumlah pedagang, pengaturan jenis barang dagangan, pengaturan alat peraga dan jam berdagang dalam Implementasi Penataan PKL di Kota Surabaya di Sentra PKL Viaduk gubeng Surabaya.

1.4. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Penulis

Untuk menerapkan dan mengembangkan teori yang sudah diperoleh sehingga dapat membandingkan teori dengan kenyataan yang ada di lapangan, serta dapat memberikan tambahan wawasan bagi penulis mengenai kebijakan penataan PKL

2. Bagi Instansi

Sebagai sumbangsih saran dan masukan untuk peningkatan dalam usaha penataan pedagang kaki lima melalui program-program pemerintah.

3. Bagi Universitas

Sebagai salah satu sumbangan pemikiran dan informasi dalam melengkapi dan mengembangkan perbendaharaan ilmu sosial dan khususnya Ilmu Administrasi Negara dan bagi pihak berkait / mahasiswa yang hendak mengetahui kebijakan penataan pedagang kaki lima.